

บทที่ 7

ธรรมาภิบาลภาครัฐและเอกชน: บูรณาการระบบอภิบาลเพื่อการพัฒนา
Public and Private Governance: Integrating Governance for Development

พิพัฒน์ นนทนาธรณ์
Phiphat Nonthanathorn

บทที่

7

ธรรมาภิบาลภาครัฐและเอกชน :
บูรณาการระบบอภิบาลเพื่อการพัฒนาPublic and Private Governance :
Integrating Governance for Developmentพิพัฒน์ นนทนาธรณ์¹

Phiphat Nonthanathorn

บทคัดย่อ

โลกได้ถูกแบ่งแยกด้วยคำพูดของประธานาธิบดีทูแมนแห่งสหรัฐอเมริกาด้วยคำว่า “ด้อยพัฒนา” ทำให้ประชากรสองพันล้านคนกลายเป็นคนด้อยพัฒนาหลังจากนั้นก็ปรากฏเครื่องมือเครื่องมือที่ช่วยในการพัฒนาจนถึง Governance ประเทศไทยรับเอาแนวคิด Governance มาใช้ในภาครัฐเรียกว่าธรรมาภิบาล ในภาคเอกชนเรียกว่าบรรษัทภิบาลซึ่งได้ปรากฏหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และในกฎหมาย ระเบียบอื่น ๆ อีกมาก

ระบบอภิบาลมีผลต่อการพัฒนาในแง่ที่บรรษัทภิบาลมีความสัมพันธ์กับการเติบโตของเศรษฐกิจและธุรกิจต่าง ๆ ธรรมาภิบาลยังเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาประเทศด้วยยุทธศาสตร์การเป็นหุ้นส่วนร่วมภาครัฐเอกชน ระบบอภิบาลยังเชื่อมโยงกับความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรที่มุ่งเน้นไตรกำไร

ข้อเสนอแนะประการแรก ควรเพิ่มระบบอภิบาลในมิติอื่น ๆ และบูรณาการกันเพื่อใช้พัฒนาประเทศในระดับจุลภาคด้วยการกำกับดูแลองค์กรที่ดีในภาครัฐและการกำกับดูแลกิจการที่ดีในภาคเอกชน ส่วนระดับมหภาคใช้ธรรมาภิบาลด้านการจัดการ/บริหาร ร่วมกับธรรมาภิบาลด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ประการที่สอง ควรพิจารณาคุณสมบัติของรัฐมนตรีที่เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินจะต้องมีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์อย่างน้อยก็ไมควรถ้อยกว่าคุณสมบัติที่กำหนดให้ผู้สมัครเป็นผู้บริหารรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ประการสุดท้ายแยกหลักการบรรษัทภิบาล

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์, ภาควิชาการจัดการ คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, e-mail: fbusppn.ku.ac.th

สำหรับรัฐวิสาหกิจออกจากหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของบริษัทจดทะเบียน เพื่อส่งเสริมและเป็นเครื่องมือในการพัฒนา PPPs ให้ก้าวหน้าในขั้นที่สูงขึ้นซึ่งหมายความว่าจะมีศักยภาพในการพัฒนาประเทศได้เร็วขึ้น

คำสำคัญ : ระบบอภิบาล ธรรมาภิบาล ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร
ไตรกำไร

Abstract

World was divided by the address of the President Harry S. Truman. With the word “underdevelopment”, two billion people became the underdeveloped. After that, various development tools have been emerged including good governance. Thailand has adapted the governance concept to use in the public sector called *Dharmabhiban* (good governance) and to private sector called *Bhansatbhiban* (coporate governance) which were prescribed in the Constitution of Kingdom of Thailand B.E. 2550 (2007), laws and other regulations.

Governance approach has influenced on development as in the aspect of *Bhansatbhiban* which was related to the economic and business growth. Good governance was also an important tool for country development of the public-private partnership strategy. Besides, governance was linked to the corporate social responsibility which focused on the triple bottom line.

As for recommendations, first, other dimensions of governance should be added and integrated in order to develop the public sector of the country with good governance at macro-level, and to improve the private sector with corporate governance at micro-level. Second, the ministers who are in charge of the ministries should be well-qualified with knowledge, capabilities and experiences, at least not lesser than the qualifications imposed for the position of the executive directors of state enterprises. Finally, it is recommended that the corporate governance of State-Owned Enterprise be separated from corporate governance of listed companies in order to enhance and implement as a tool for PPPs development and shift to the next stage of PPPs to increase potentials for faster country development.

Key Words : Good Governance ; Corporate Governance ; Corporate Social Responsibility ; TBL

บทนำ

เมื่อมองจากอวกาศเราไม่สามารถมองเห็นเขตแดนของประเทศต่างๆ ได้ ภาพที่เห็นคือโลกที่เป็นหนึ่งเดียว การแบ่งแยกเขตแดนของประเทศต่างๆ เป็นเรื่องที่มนุษย์สมมุติกันขึ้นมาทั้งสิ้น ก่อนหน้านั้นมนุษย์ก็มีชีวิตความเป็นอยู่ตามสภาพของแต่ละชุมชนวัฒนธรรมซึ่งได้มีการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมเพื่อให้เผ่าพันธุ์ของตนดำรงชีวิตอยู่รอดได้ แต่เมื่อวันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2492 โลกได้ถูกแบ่งแยกโดยสมมติเช่นกันด้วยคำพูดของประธานาธิบดีทรูแมนแห่งสหรัฐอเมริกา ด้วยคำว่า “ด้อยพัฒนา” ทำให้ประชากรสองพันล้านคนกลายเป็นคนด้อยพัฒนา (Esteva, 1999: 6-8) หลังจากนั้นเครื่องมือเครื่องมือที่ช่วยในการพัฒาก็ได้รับการพัฒนามามากมายผ่านยุคการพัฒนาสมัยต่างๆ พร้อมๆ กับการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจขึ้นมาในโลกหลายครั้ง

หนึ่งในเครื่องมือที่นำมาช่วยพัฒนาทั้งซีกโลกที่กำลังพัฒนา ด้อยพัฒนาหรือแม้แต่ประเทศพัฒนาแล้ว (หลังจากเกิดกรณีเอนรอนและเวิลด์คอม) ต้องนำมาใช้คือ Governance ที่ได้มีการอ้างถึงครั้งแรกในรายงานของธนาคารโลกในปี พ.ศ. 2532 ว่าด้วยปัญหาการพัฒนาของกลุ่มประเทศในอนุภูมิภาคซารานในแอฟริกาที่กล่าวถึงจุดอ่อนของการพัฒนาในอนุภูมิภาคนี้คือการขาด governance ต่อมาก็มีผู้เข้านับอย่างรวดเร็วว่าเป็นปัญหาร่วมของชาติอื่นๆ ทั่วไป มิใช่เป็นปัญหาเฉพาะในแอฟริกาเท่านั้น รายงานฉบับนี้ได้กล่าวถึงความสำคัญของการมี Governance การฟื้นฟูเศรษฐกิจ รวมถึงได้อธิบายว่า เป็น “ลักษณะและวิถีทางของการใช้อำนาจในการใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจและทางสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนซึ่งครอบคลุมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ การบริหารจัดการภาครัฐ การรับผิดชอบกรอบตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาความโปร่งใสและข้อมูลข่าวสาร”

ต่อมากองทุนการเงินระหว่างประเทศทำการศึกษาและวิเคราะห์การให้กู้เงินแก่ประเทศต่างๆ เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจพบว่าปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่นำไปสู่ความสำเร็จในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศคือการที่ประเทศนั้นมี Good Governance หลังจากนั้นความคิดเกี่ยวกับ Governance ได้รับการถ่ายทอดผ่านหน่วยงานต่างๆ เช่น คณะกรรมการกิจการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (UNESCAP) สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาระบบราชการ, 2552: 3)

Governance หมายถึงการกระทำหรือกระบวนการในการปกครอง สามารถเป็นได้ทั้งดี (Good Governance) และเลว (Bad Governance) ในประเทศไทยเรามักจะมอง Governance แยกส่วนกันระหว่างแนวปฏิบัติภาครัฐและภาคเอกชน โดยเรียกแนวปฏิบัติภาครัฐว่า Good Governance และเรียกแนวปฏิบัติภาคเอกชนว่า Corporate Governance ทั้งที่จริงแล้วล้วนมาจากรากความคิดเดียวกันคือ Governance

การที่เราใช้งาน Governance แบบแยกส่วนซึ่งยังขาดการผนึกกำลังกันทำให้ลดทอนความสามารถของ Governance ไปมาก บทความนี้จะเปรียบเทียบ Good Governance และ Corporate Governance และเสนอแนวทางในการบูรณาการเพื่อผนึกกำลัง (synergy) ให้การดำเนินงานทางด้าน Governance ของไทยให้สอดคล้องประสานกันและเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศได้อย่างยั่งยืน

ความเป็นมาในประเทศไทย

เมื่อประเทศไทยประสบกับปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 และลุกลามไปทั่วโลก เกิดผลกระทบต่องานไทยในทุกภาคส่วนสาเหตุส่วนหนึ่งจากความบกพร่องในการบริหารจัดการทั้งในภาครัฐและเอกชนที่ขาดประสิทธิภาพ มีการทุจริต ขาดจริยธรรม ไม่สามารถปรับตัวให้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมต่างๆ ได้

ประเทศไทยได้นำเอาแนวคิด Good Governance มาใช้ตามคำแนะนำของกองทุนการเงินระหว่างประเทศโดยใช้ภาษาไทยว่า ธรรมภิบาล และได้มีการพัฒนาการมาต่อเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และ 9 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 จนมาถึงระเบียบ กฎหมายต่างๆ ที่ใช้ในปัจจุบันคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ระเบียบเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีดังนี้

หมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย มาตรา 74 วรรคหนึ่ง “บุคคลผู้เป็นข้าราชการ ข้าราชการลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี”

หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายในด้านการบริหาร

ราชการแผ่นดินโดยพัฒนาระบบงานภาครัฐโดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพคุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ” และ “จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นเพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพโปร่งใสและตรวจสอบได้โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน”

นอกจากนั้นในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 6 กำหนดขอบเขตความหมายของคำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ได้แก่การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้ 1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ 4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ 6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และ 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ

สำหรับหน่วยงานที่ส่งเสริมผลักดันธรรมาภิบาลคือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ที่ดำเนินการพัฒนาระบบราชการไทยอย่างชัดเจนและต่อเนื่อง โดยการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย และกำหนดให้ส่วนราชการและจังหวัดจัดทำนโยบายการกำกับดูแลองค์กรที่ดี หรือ Organizational Governance (OG) เพื่อประกาศเจตนารมณ์ขององค์กรว่าจะดำเนินการด้วยการยึดหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งครอบคลุมองค์ประกอบ 4 ด้านคือนโยบายด้านรัฐ สังคม และสิ่งแวดล้อม นโยบายด้านผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย นโยบายด้านองค์กร และนโยบายด้านผู้ปฏิบัติงาน

นอกจากนี้เพื่อยกระดับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐมีการนำแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) และเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award : PMQA) ซึ่งนำ Malcolm Baldrige National Quality Award (MBNQA) มาประยุกต์ใช้ซึ่งเกณฑ์ดังกล่าวได้ให้ความสำคัญและมุ่งเน้นการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐใน 7 หมวด ได้แก่การนำองค์กร การวางแผนเชิง

สำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดประชุมผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อสรุปหลักการมาภิบาลของการบริหาร
กิจการบ้านเมืองที่ดีที่เหมาะสมจะนำมาปรับใช้ในภาครัฐมี 10 องค์ประกอบดังนี้
(สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552: 6-9)

2. หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) การบริหารราชการตามแนวทางการกำกับดูแลที่ดีที่มีการออกแบบกระบวนการปฏิบัติงานโดยใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสมให้องค์กรสามารถใช้ทรัพยากรทั้งด้านต้นทุนแรงงานและระยะเวลาให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติราชการตามภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม

umh 7

5. หลักความโปร่งใส (Transparency) กระบวนการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา
ชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัยและสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอื่นไม่ต้องห้ามตามกฎหมาย
ได้อย่างเสรีโดยประชาชนสามารถรู้ทุกขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการ
ต่าง ๆ และสามารถตรวจสอบได้

6. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) กระบวนการที่ข้าราชการ ประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มมีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้เรียนรู้ทำความเข้าใจร่วมแสดงทัศนะร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องร่วมคิดแนวทางร่วมการแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา

7. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจจากส่วนราชการส่วนกลางให้แก่หน่วยการปกครองอื่น (ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น) และภาคประชาชนดำเนินการแทนโดยมีอิสระตามสมควรรวมถึงการมอบอำนาจและความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่บุคลากรโดยมุ่งเน้นการสร้างควมพึงพอใจในการให้บริการต่อผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียการปรับปรุงกระบวนการและเพิ่มผลผลิตภาพเพื่อผลการดำเนินงานที่ดีของส่วนราชการ

8. หลักนิติธรรม (Rule of Law) การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ในการบริหารราชการด้วยความเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติและคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

9. หลักความเสมอภาค (Equity) การได้รับการปฏิบัติและได้รับการอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่มีการแบ่งแยกด้านชาย/หญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย หรือสุขภาพสถานะของบุคคลฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษา การฝึกอบรม และอื่น ๆ

10. หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) การหาข้อตกลงทั่วไปภายในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นข้อตกลงที่เกิดจากการใช้กระบวนการเพื่อหาข้อคิดเห็นจากกลุ่มบุคคลที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงซึ่งต้องไม่มีข้อคัดค้านที่ยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญโดยฉันทามติไม่จำเป็นต้องหมายความว่าเห็นพ้องโดยเอกฉันท์

การนำเอาธรรมาภิบาลไปปฏิบัติได้มีการศึกษาและจัดทำเกณฑ์การจัดระดับการกำกับดูแลองค์กรภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี การจัดทำดัชนีวัดผลการบริหารจัดการที่ดี และตัวชี้วัดต่างๆ ออกมาเพื่อเป็นแนวทางในการวัดประเมินผล การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี, 2550; สถาบันพระปกเกล้า, 2545, 2548, 2550, 2551; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552)

สำหรับภาคเอกชนผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 ได้ส่งผลเสียหายต่อตลาดทุน จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะฟื้นฟูตลาดทุนไทยและมีแผนแม่บทในการพัฒนาตลาดทุนขึ้น โดยมีมาตรการสำคัญคือการนำเอาแนวคิด Corporate Governance หรือ บรรษัทภิบาล มาใช้โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการบรรษัทภิบาลแห่งชาติขึ้นในปี พ.ศ. 2545 โดยรัฐบาลได้กำหนดให้เป็นปีเริ่มต้นรณรงค์เรื่องการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับเหตุผลที่ทำให้การกำกับดูแลกิจการได้รับความสนใจมากขึ้นได้แก่ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับกิจการระดับโลกเช่นเอนรอน การที่ไทยขาดแคลนเงินทุนที่ต้องพึ่งพาเงินลงทุนจากต่างประเทศซึ่งให้ความสำคัญกับการมีการกำกับดูแลกิจการที่ดี ความตื่นตัวของหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐ หน่วยงานกำกับดูแลตนเอง และสมาคมวิชาชีพ และการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นของกิจการในประเทศไทย (อัญญา ชันธิวิทย์, 2552: 30-32)

ก่อนหน้านั้นตลาดหลักทรัพย์ได้มีการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการตรวจสอบตั้งแต่ พ.ศ. 2538 ก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในประเทศไทย ต่อมาในปี พ.ศ. 2541 ได้ออกข้อบังคับให้บริษัทจดทะเบียนต้องจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภายในปี พ.ศ. 2542 และในปีเดียวกัน ตลาดหลักทรัพย์ได้จัดทำข้อพึงปฏิบัติที่ดีสำหรับกรรมการบริษัทจดทะเบียนและแนวทางปฏิบัติที่ดีของคณะกรรมการตรวจสอบ (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2542a, 2542b) ต่อมาในปี พ.ศ. 2544 คณะอนุกรรมการเพื่อพัฒนาระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดีได้เผยแพร่รายงานการกำกับดูแลกิจการฉบับล่าสุด เพื่อให้องค์กรในตลาดทุนที่จะพัฒนาระบบการกำกับดูแลกิจการของตนได้นำไปใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาปฏิบัติตามที่เห็นว่าเหมาะสม

คณะกรรมการบรรษัทภิบาลแห่งชาติ ในส่วนของตลาดหลักทรัพย์ก็ได้เสนอหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี 15 ข้อให้แก่บริษัทจดทะเบียนเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2545 และได้ตั้งศูนย์พัฒนาการกำกับดูแลกิจการบริษัทจดทะเบียนขึ้นเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2545 เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการให้คำปรึกษาและแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการให้แก่กรรมการและผู้บริหารของบริษัทจดทะเบียน ปัจจุบันรวมทั้งบริษัทที่อยู่ระหว่างการเตรียมการเพื่อเข้าจดทะเบียนจนถึงปัจจุบัน

เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2543 คณะอนุกรรมการเพื่อพัฒนาระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดีซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ได้กำหนดหลักสำคัญของการกำกับดูแลกิจการที่ดี 4 ประการคือ ความโปร่งใส (Transparency) ความซื่อสัตย์ (Integrity) ภาระรับผิดชอบ (Accountability) และความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness) (ศิลปพร ศรีจันเพชร, 2552)

ต่อมาศูนย์พัฒนาการกำกับดูแลกิจการบริษัทจดทะเบียนได้นำข้อพึงปฏิบัติจากหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี 15 ข้อมาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมให้เทียบเคียงกับหลักการของ OECD และข้อเสนอแนะจากธนาคารโลกออกมาเป็นหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียน ปี พ.ศ.2549 โดยแบ่งเป็น 5 หมวดได้แก่ สิทธิของผู้ถือหุ้น การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียมกัน บทบาทของผู้มีส่วนได้เสีย การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส และความรับผิดชอบของคณะกรรมการ (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2549: 4-5) และหลักการของ OECD มี 6 ประการคือ 1) การสร้างความมั่นใจในการมีกรอบโครงสร้างของการกำกับดูแลกิจการที่มีประสิทธิผล 2) สิทธิของผู้ถือหุ้นและบทบาทหน้าที่ที่สำคัญของผู้เป็นเจ้าของ 3) การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียมกัน 4) บทบาทของผู้มีส่วนได้เสียในการกำกับดูแลกิจการ 5) การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส และ 6) ความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริษัท (สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย, 2006: 10)

ในการศึกษาธรรมาภิบาลในการกำกับดูแลตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย มีข้อเสนอแนะให้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารจัดการของ ก.ล.ต. ให้มีความเป็นอิสระมากขึ้น ปรับโครงสร้าง ตลท. ให้เป็นบริษัทเอกชนที่แสวงหากำไรในระยะยาว และปรับปรุงด้านกฎหมาย ได้แก่ กระบวนการทางกฎหมายในการดำเนินคดีเกี่ยวกับหลักทรัพย์ ขยายขอบเขตหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎข้อบังคับต่าง ๆ มาตรการติดตามคุณภาพและความถูกต้องของสารสนเทศลงโทษเข้มงวดบริษัทที่มีปัญหา งบการเงิน และเพิ่มกลไกทางกฎหมายในการปกป้องสิทธิของตนเองของนักลงทุนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (สฤณี อาชวานันทกุล, 2549: 33-35)

หลักการของระบบภิบาล

ในประเทศไทยใช้คำว่า ธรรมาภิบาล กับ Good Governance และใช้คำว่า บรรษัทภิบาล กับ Corporate Governance อย่างไรก็ตามคำว่า Governance ที่เป็นคำกลางๆ ที่มีทั้งแบบดีและเลวคือ good, bad หรือ poor ยังไม่มีคำในภาษาไทยที่เหมาะสม จึงขอเรียก Governance เป็นภาษาไทยว่า ระบบอภิบาล (ปฐม มณีโรจน์, 2552)

คำจำกัดความของบรรษัทภิบาลที่มีอย่างหลากหลายสามารถแบ่งเป็นสองประการ คือ ประการแรกเป็นคำจำกัดความที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบพฤติกรรมนั้นคือพฤติกรรมที่แท้จริงของบริษัทที่สามารถวัดได้ในแบบของผลการปฏิบัติงาน ประสิทธิภาพ การเติบโต

สำหรับการศึกษาระดับประเทศหรือระดับกิจการภายในประเทศการใช้ความหมายประเภทแรกจะเหมาะสมและมีเหตุผลมากกว่าโดยเป็นการพิจารณาในเรื่องคณะกรรมการบริษัท บทบาทของผลตอบแทนผู้บริหารต่อผลการดำเนินงาน ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายแรงงานและผลประกอบการ และบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สำหรับการศึกษเปรียบเทียบการใช้ความหมายที่สองจะมีเหตุผลกว่าเพราะเป็นการสืบหาว่ากรอบปทัสฐานที่แตกต่างกันมีผลต่อรูปแบบพฤติกรรมของกิจการ นักลงทุน และอื่นๆ อย่างไร (Claessens, 2003: 4-6)

คณะกรรมการจัดการด้านธรรมาภิบาลในการให้บริการสาธารณะแห่งสหราชอาณาจักร ได้กำหนดมาตรฐานธรรมาภิบาลสำหรับการให้บริการสาธารณะโดยกำหนดมาตรฐานหลัก 6 ประการคือ 1) การมุ่งเน้นจุดมุ่งหมายขององค์กรและผลลัพธ์สำหรับพลเมือง และผู้ใช้บริการ 2) การปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพในหน้าที่และบทบาทที่ชัดเจน 3) การส่งเสริมค่านิยมสำหรับองค์กรโดยรวมและสาธิตค่านิยมของธรรมาภิบาลผ่าน พฤติกรรม 4) การรับข่าวสารตัดสินใจอย่างโปร่งใส และจัดการความเสี่ยง 5) การพัฒนา ความสามารถและสมรรถนะของคณะบริหารให้มีประสิทธิภาพ และ 6) การมีส่วนร่วม ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและทำการะดับผิวดินให้เป็นจริง (OPM and CIPFA, 2004: 4-5)

ส่วนบรรษัทภิบาลในบริษัทจดทะเบียน ผู้ถือหุ้นจะเลือกกรรมการเพื่อเป็นตัวแทนในการดำเนินการในกิจกรรมต่างๆ ทางธุรกิจ กรรมการจะเป็นกลุ่มคนที่เรียกว่าคณะกรรมการบริษัทซึ่งเป็นผู้มอบอำนาจความรับผิดชอบไปยังซีโอโอซึ่งจะต้องมีการะรับผิดชอบต่อคณะกรรมการและเช่นกันคณะกรรมการก็ต้องมีการะรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นทั้งโดยส่วนตัวและกลุ่ม นอกจากนั้นคณะกรรมการยังมีบทบาทในการเลือกซีโอโอ ยินยอมและติดตามดูแลแผนกลยุทธ์ที่ซีโอโอเสนอ ระบบการสั่งการตามอำนาจหน้าที่หรือการปกครองลักษณะนี้เรียกว่าบรรษัทภิบาล (Colley, Jr., et al., 2005: 3) และระบบการกำกับและควบคุมบริษัทโดยมีคณะกรรมการบริษัทเป็นผู้รับผิดชอบในการกำกับดูแลกิจการ (Gee, 1992: 13)

ระบบการมอบอำนาจจากตัวการไปให้ตัวแทนบริหารงานเรียกว่าทฤษฎีตัวแทน (Agency Theory) ถ้ามีการบริหารเพื่อสร้างผลตอบแทนแก่ผู้ถือหุ้นได้ดีแล้วความสัมพันธ์ระหว่างตัวการและตัวแทนก็จะเป็นไปเป็นด้วยดี แต่ถ้าเกิดความไม่สอดคล้องกันจะเกิดปัญหาการเป็นตัวแทน (Agency problems) คือการขัดกันของผลประโยชน์ (Conflict of interest) ภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral hazard) และการคัดเลือกที่ตรงข้าม (Adverse selection) ซึ่งสามารถแก้ปัญหาได้ด้วยการกำกับดูแลกิจการที่ดี มุมมองของตัวแทนทำให้เข้าใจความแตกต่างของผลประโยชน์ระหว่างเจ้าของกับผู้จัดการและการจะเอาชนะปัญหาตัวแทนได้นั้นจะต้องเชื่อมผลประโยชน์ของผู้จัดการกับเจ้าของด้วยการออกแบบนโยบายผลตอบแทนที่เชื่อมโยงกับเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจง (คิลพร ครีจันเพชร, 2551 ; International Finance Corporation, 2009: 36-37)

สำหรับหลักการทั่วไปของธรรมาภิบาล 8 ประการ และบรรษัทภิบาล 5 ประการ ตามตารางที่ 1 นั้นจะเห็นได้ว่ามีหลักการที่เหมือนกันอยู่ 2 ประการคือหลักการรับผิดชอบและหลักความโปร่งใส ส่วนหลักการที่เทียบเคียงกันได้ใกล้เคียงกันมาก ได้แก่ หลักความเสมอภาคและครอบคลุมของธรรมาภิบาล กับหลักการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมของบรรษัทภิบาล

แม้ว่าหลักการเหล่านี้จะไม่ตายตัวเพราะบางหลักการของธรรมาภิบาลสามารถนำไปใช้กับบรรษัทภิบาล และกลับกัน แต่เนื่องจากพื้นฐานขององค์กรหรือหน่วยงานที่ใช้หลักการทั้งสองมีความแตกต่างกัน ธรรมาภิบาลจะใช้กับองค์กรภาครัฐหรือสาธารณะ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่ไม่แสวงหากำไรขณะที่บรรษัทภิบาลใช้กับองค์กรเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรเพื่อให้ตนเองอยู่รอดได้ คำนึงถึงพื้นฐานที่ต่างกันนี้จึงทำให้หลักการพื้นฐานของธรรมาภิบาลและบรรษัทภิบาลมีความแตกต่างกัน ตัวอย่างเช่นบริษัทเอกชนจะต้องพึ่งพาตนเองและใช้เงินทุนของตนเองหรือการกู้ยืมเงินซึ่งต้องมีภาระหนี้เพื่อใช้ในการดำเนินธุรกิจ ดังนั้นธรรมชาติของบริษัทเอกชนจะต้องเน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลอยู่แล้วเพราะจะต้องมีกำไรเลี้ยงตัวเองให้อยู่รอดในหลักการบรรษัทภิบาลจึงไม่รวมเอาเรื่องประสิทธิผลและประสิทธิภาพเข้ามาเป็นหลักการทั่วไป ส่วนองค์กรภาครัฐเป็นองค์กรที่ไม่ได้เน้นการแสวงหากำไร สามารถใช้เงินงบประมาณซึ่งเป็นภาษีของประชาชนมาเป็นทุนในการดำเนินงาน เจ้าหน้าที่อาจจะไม่ได้ให้ความสนใจในเรื่องประสิทธิผลและ

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบบรรณานุกรมและบรรณานุกรม

ธรรมาภิบาล	บรรษัทภิบาล
การมีส่วนร่วม (Participation)	ความรับผิดชอบ (Responsibility)
นิติธรรม (Rule of law)	ภาระรับผิดชอบ (Accountability)
ความโปร่งใส (Transparency)	การปฏิบัติอย่างเท่าเทียม (Equitable treatment)
การตอบสนอง (Responsiveness)	ความโปร่งใส (Transparency)
การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus oriented)	การปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best practices)
ความเสมอภาคและครอบคลุม (Equity and inclusiveness)	
ประสิทธิผลและประสิทธิภาพ (Effectiveness and efficiency)	
ภาระรับผิดชอบ (Accountability)	

นอกจากนั้นการเปรียบเทียบหลักการธรรมาภิบาลและบรรษัทภิบาลจะเห็นได้ว่าขอบเขตของธรรมาภิบาลกว้างขวางกว่า ธรรมาภิบาลจะรับผิดชอบต่อผู้มีสิทธิเสียง (constituents) บรรษัทภิบาลจะรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) นอกจากนี้ยังมีการนำเอาทฤษฎีตัวแทนในบรรษัทภิบาลมาใช้ในธรรมาภิบาลโดยมองว่านักการเมือง ผู้ปกครอง และผู้บริหารภาครัฐนั้นก็ได้รับมอบอำนาจจากตัวการในที่นี้คือประชาชน ดังนั้นผู้บริหารจะต้องไม่ทำอะไรให้เกิดปัญหาทางด้านตัวแทนขึ้นมาเช่นไม่บริหารราชการให้เกิดความขัดกันของผลประโยชน์ส่วนตัวกับส่วนรวมซึ่งเป็นของประชาชน

ประเภทของระบบอภิบาล

ระบอบอภิบาลที่เราเรารู้จักกันดีคือธรรมาภิบาลซึ่งเป็นระบอบอภิบาลภาครัฐ (public governance) และบรรษัทภิบาลซึ่งเป็นระบอบอภิบาลภาคเอกชน (private governance) เราใช้ธรรมาภิบาลกับการบริหารงานภาครัฐและใช้บรรษัทภิบาลกับการจัดการภาคเอกชน หรืออีกมุมมองหนึ่งเราใช้ธรรมาภิบาลกับส่วนมหภาคที่เป็นการบริหารราชการแผ่นดินเป็นหลักและใช้บรรษัทภิบาลกับส่วนจุลภาคที่เป็นการจัดการระดับองค์กรโดยเฉพาะ การเน้นความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริษัทต่อผู้ถือหุ้นและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

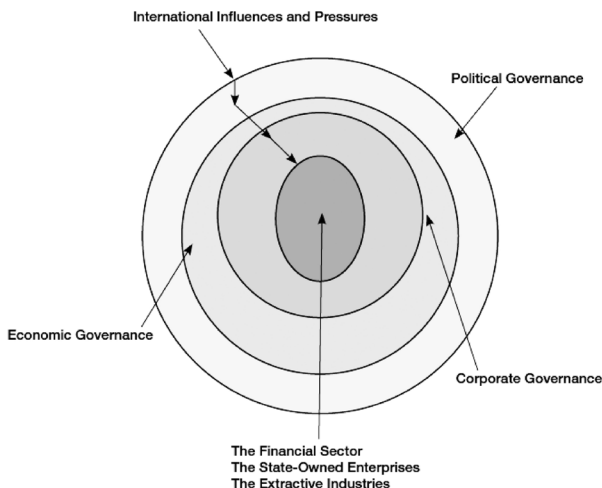
นอกจากนี้ยังมีการใช้ธรรมาภิบาลในภาคเอกชนแต่เป็นการใช้ในระดับมหภาคและมักจะเป็นหน่วยงานภาครัฐเป็นผู้ใช้เช่น สถาบันพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมได้กำหนดธรรมาภิบาลสำหรับธุรกิจ SMEs อย่างไรก็ดีตามทั้งธรรมาภิบาลและบรรษัทภิบาลก็ยังเน้นในแง่ของการบริหารราชการจัดการบริษัท แต่ประเทศไทยเรายังขาดอะไรบางอย่างในระบบอภิบาล

เมื่อย้อนกลับไปที่ต้นตอของกำเนิดระบบอภิบาลอันเนื่องมาจากการพัฒนากลุ่มประเทศแอฟริกาพบว่าในรายงาน An Overview of Corporate Governance and Accountability in Southern Africa 2007 ของ UNECA กล่าวถึงระบบอภิบาลของแอฟริกาว่าในกลุ่มประเทศแอฟริกามีวาทกรรมทางด้านธรรมาภิบาลโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับวาระการพัฒนาของแอฟริกา ในบริบทที่มีการตีความธรรมาภิบาลว่าหมายถึงธรรมาภิบาลทางการเมืองเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับความเต็มใจของชนชั้นสูงทางการเมืองที่คอยคุมหางเสือทางเศรษฐกิจไปในทิศทางที่ตนพอใจ ดังนั้นภาวะทางเศรษฐกิจที่ย่ำแย่ในหลายๆ รัฐในแอฟริกามักจะอ้างว่าเป็นเพราะสภาพแวดล้อมทางการเมืองที่ไม่เหมาะสมโดยเฉพาะธรรมาภิบาลที่เลว สภาพแวดล้อมทางการเมืองจึงเป็นตัวกำหนดบริบทของธรรมาภิบาลทางเศรษฐกิจและบรรษัทภิบาล (UNECA, 2007: 3-6)

ในรายงานยังได้กล่าวถึงธรรมาภิบาลด้านเศรษฐกิจ (Economic governance) ว่าเป็นกระบวนการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายที่มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจภายในของประเทศและกระทบถึงความสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจอื่นๆ

ธรรมาภิบาลด้านการเมือง (Political governance) ซึ่งเป็นกระบวนการกำหนดนโยบายที่มีผลต่อปวงชนในประเทศ ได้แก่ รัฐสภาหรือฝ่ายการเมืองไม่ว่าจะเป็นผู้แทนจากการเลือกตั้ง แต่งตั้ง หรือเผด็จการ

ธรรมาภิบาลด้านการบริหารรัฐกิจหรือภาคราชการ (Administrative governance) ซึ่งเป็นกลไกและกระบวนการในการแปลงนโยบายและทรัพยากรไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและเที่ยงธรรม ซึ่งจะผ่านทางกลไกการกำหนดนโยบายและหน่วยงานปฏิบัติ



แผนภาพที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างธรรมาภิบาลด้านการเมือง เศรษฐกิจและบรรษัทภิบาล
ที่มา: UNECA (2007: 4)

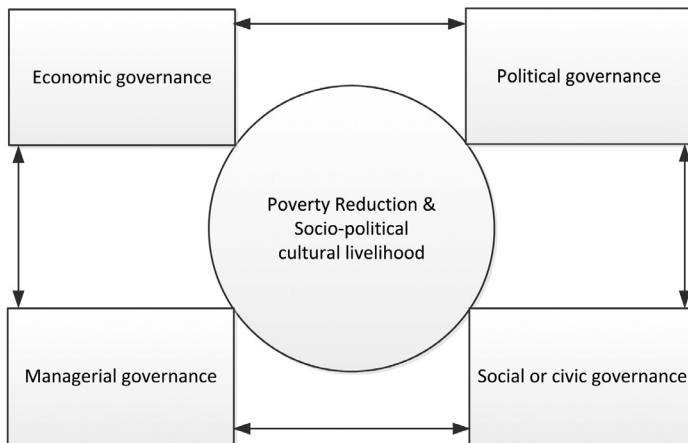
จากแผนภาพที่ 1 ธรรมชาติของการเมือง เศรษฐกิจ และบรรษัทภิบาล
ทั้งหมดได้รับแรงกดดันจากแนวโน้มและอิทธิพลจากนานาชาติ ตัวอย่างเช่นการล่มสลาย
ของสหภาพโซเวียตที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในหลาย ๆ ประเทศ การเปลี่ยนแปลง
ทางการเมืองจะเกิดขึ้นก่อนและจะนำไปสู่นโยบายทางเศรษฐกิจและหลักการ
ธรรมาภิบาลใหม่ ๆ ทั้งรัฐ และภาคเอกชน ส่วนตรงกลางของวงกลมคือผู้ดำเนินการภาครัฐ
และเอกชนที่ได้รับแรงกดดันจากพลังทางการเมืองและเศรษฐกิจโดยรวม

นอกจากนั้นในแผนงานระดับชาติสำหรับการเสริมสร้างความเข้มแข็งทาง
ธรรมาภิบาลสำหรับการลดความยากจนในรวันดา พ.ศ.2545 ของ UNDP ได้กล่าวถึง
ธรรมาภิบาลทางด้านต่าง ๆ ที่เป็นส่วนประกอบสำคัญในการพัฒนาเพื่อลดความยากจน
ดังนี้ (UNDP, 2002: 8-11)

ธรรมาภิบาลด้านการเมือง (Good political governance) เป็นการประสมกันของสถาบัน ระบบ โครงสร้าง กระบวนการ ขั้นตอนดำเนินการ การปฏิบัติ ความสัมพันธ์ และพฤติกรรมภาวะผู้นำที่ให้อำนาจนักปกครองในการมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับพวกเขาและกำหนดว่าใครจะปกครองและด้วยวิธีการใด

ธรรมาภิบาลด้านเศรษฐกิจ (Good economic governance) เป็นการประสมกันของสถาบัน ระบบ โครงสร้าง กระบวนการ ขั้นตอนดำเนินการ การปฏิบัติ ความสัมพันธ์ และพฤติกรรมภาวะผู้นำที่ให้อำนาจนักปกครองต่อการมีส่วนร่วมอย่างเสรีในความริเริ่ม และกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งหลาย (การผลิต การกระจาย และการบริโภค) และขยายทางเลือกและเป็นสุขกับการดำรงชีพทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า

ธรรมาภิบาลด้านสังคมหรือพลเมือง (Good social or civic governance) คือ การประสมกันของสถาบัน ระบบ โครงสร้าง กระบวนการ ขั้นตอนดำเนินการ การปฏิบัติ ความสัมพันธ์ และพฤติกรรมภาวะผู้นำที่ให้อำนาจผู้ถูกปกครองในการจัดระเบียบตนเอง อย่างเสรีและทำงานเพื่อปรับปรุงความเป็นอยู่และทำพยายอำานาจหน้าที่ทั้งของสาธารณะ และเอกชนในการไคร่ครวญถึงปัญหาของพวกเขา



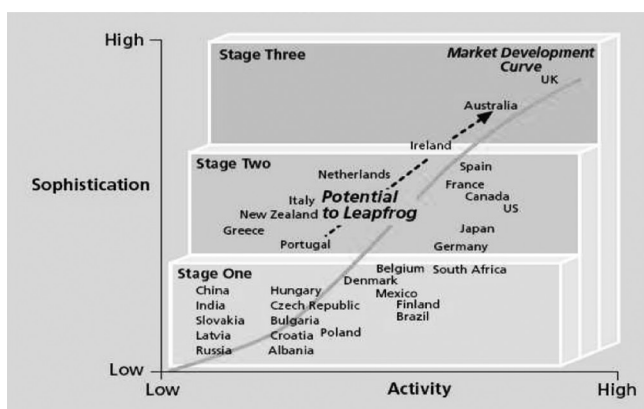
แผนที่ 2 ระบบกบิล-ความสมดุลของการดำรงชีพ
ที่มา: UNDP (2002 : 10)

ธรรมาภิบาลด้านการจัดการ/บริหาร (Good managerial/administrative governance) เป็นการประสมกันของสถาบัน ระบบ โครงสร้าง กระบวนการ ขั้นตอนดำเนินการ การปฏิบัติ ความสัมพันธ์ และพฤติกรรมภาวะผู้นำที่ให้แก่ใจว่าการวางแผน ใช้ประโยชน์ ควบคุม ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสำหรับการผลิตและส่งมอบสินค้าและบริการได้อย่างเท่าเทียมกันและมีประสิทธิผล

และประเทศ ได้มีการปรับใช้บางส่วนแต่ยังล้มเหลวในการที่จะทำให้เกิดผลกระทบอย่างเต็มที่ที่มีการทำงานแต่ยังไม่สมบูรณ์และยังเกี่ยวข้องกับต้นทุนที่ต้องพิจารณาเหตุผลหลักสำหรับการขาดการปฏิรูปที่พอเพียงคือการปกป้องของเจ้าของและผู้จัดการในระดับของกิจการ และปัจจัยทางด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองในระดับตลาดและประเทศ

ธรรมาภิบาลกับการพัฒนาประเทศด้วยยุทธศาสตร์ PPPs

Public-Private Partnerships (PPPs) คือการพัฒนาโดยรูปแบบการเป็นหุ้นส่วนร่วมภาครัฐเอกชนและมีใช่เป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ภายใต้ PPPs ภาระรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะยังคงเป็นของภาครัฐขณะที่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจภาระรับผิดชอบจะไปอยู่กับภาคเอกชน และ PPPs ก็มีใช้การจัดซื้อสาธารณะซึ่งเป็นการซื้อเข้า เช่าซื้อ หรือจ้างสินค้าหรือบริการโดยภาครัฐ PPPs มีความซับซ้อนกว่าและมักมีความต้องการด้านการเงินที่มากกว่าและยาวนานกว่า PPPs มักจะให้สิทธิแก่นักพัฒนาในการดำเนินงานและคิดค่าใช้จ่ายกับผู้ให้บริการและต้องมีความรับผิดชอบหลักเช่น การออกแบบ ก่อสร้าง ดำเนินการ บำรุงรักษา เป็นต้น



แผนภาพที่ 3 โค้งการพัฒนาตลาด PPPs

ที่มา: United Nations (2008 : 8)

พลเมืองทั่วโลกและโดยเฉพาะในยุคเศรษฐกิจที่เปลี่ยนผ่านมักจะเผชิญหน้ากับการขาดแคลนสาธารณูปโภคจะเห็นได้จากถนนที่มีการจราจรติดขัด สิ่งอำนวยความสะดวกทางด้านการขนส่งมวลชน ระบบบำบัดน้ำเสีย และทรัพย์สินสาธารณูปโภคอื่นที่ต้องการ

ซ่อมแซมเร่งด่วน ปัญหาเหล่านี้ทำให้เกิดต้นทุนต่อสังคมจำนวนมากจากผลิตภาพที่ตกต่ำ ความสามารถในการแข่งขันที่ลดลง การเพิ่มขึ้นของอุบัติเหตุ ปัญหาทางสุขภาพ และความคาดหวังในชีวิตที่ต่ำลง

หลายรัฐบาลตระหนักดีว่ารายได้จากฐานภาษีอย่างเดียวไม่สามารถจะระดมเงินก้อนใหญ่ให้เพียงพอต่อความต้องการทางด้านสาธารณสุขไปทั่วจะเป็นการซ่อมแซมบำรุงรักษาระบบเดิมหรือการก่อสร้างโครงการใหม่ PPPs เป็นหนึ่งในทางเลือกที่จะแก้ปัญหาที่ทำทายนี โดยจะส่งมอบคุณค่าต่อสาธารณะผ่านต้นทุนที่ต่ำกว่า ระดับบริการที่ดีกว่า และลดความเสี่ยง (United Nations, 2008: 1-9)

PPPs เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งที่ใช้ในการพัฒนาประเทศซึ่งมีทั้งหมด 3 ขั้นตอนตามภาพที่ 3 โดยแบ่งตามระดับกิจกรรมและระดับความซับซ้อนของงาน/เทคโนโลยี ประเทศที่จะพัฒนา PPPs ไปถึงขั้นที่ 3 ได้นั้นจำเป็นต้องมีธรรมาภิบาลที่สร้างความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุน นอกจากธรรมาภิบาลในระดับมหภาคเพื่อให้สามารถพัฒนา PPPs ไปยังขั้นสูงกว่าแล้ว ในระดับจุลภาคหรือในระดับองค์กรก็ต้องมีระบบกบิลเข้ามาเชื่อมต่อ

ระบบสาธารณสุขไปรษณีย์ส่วนใหญ่ของประเทศจะมีการตั้งรัฐวิสาหกิจมาดำเนินการทั้งในกรณีที่ทำเองหรือในกรณีที่เป็นลักษณะ PPPs การบริหารรัฐวิสาหกิจจึงต้องมีบรรษัทภิบาลที่แตกต่างจากบริษัททั่วไป OECD ได้กำหนดบรรษัทภิบาลสำหรับรัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วย 1) การทำตามกรอบกฎหมายและระเบียบของรัฐวิสาหกิจอย่างมีประสิทธิภาพ 2) การดำเนินการภาครัฐในฐานะเจ้าของ 3) การปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันต่อผู้ถือหุ้น 4) ความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 5) ความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล และ 6) ความรับผิดชอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ (OECD, 2005)

ความเชื่อมโยงกับความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร

สำหรับประเด็นด้านความเชื่อมโยงระหว่างระบบกบิลกับความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร (Corporate Social Responsibility: CSR) คำจำกัดความกว้างๆ ของบรรษัทภิบาลที่มีวัตถุประสงค์ในการทำประโยชน์ของกิจการสูงสุดต่อเศรษฐกิจโดยรวมซึ่งรวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด ภายใต้คำจำกัดความนี้บรรษัทภิบาลยังรวมไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ถือหุ้น เจ้าหนี้ กับบริษัท ระหว่างตลาดการเงิน สถาบัน กับบริษัท และระหว่างลูกค้ากับบริษัท บรรษัทภิบาลยังรวมไปถึงประเด็นของความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร ที่เป็นมุมมองทางด้านวัฒนธรรม สังคม และสิ่งแวดล้อม เนื่องจากว่าบรรษัทภิบาลส่งเสริมประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และ

ความยั่งยืนขององค์กรที่มีส่วนทำให้เกิดสวัสดิการของสังคมโดยการสร้างความมั่นคงและการจ้างงาน (Claessens, 2003: 4-30; UNECA, 2007: 6)

แต่อีกมุมมองหนึ่ง คำว่า Corporate ใน Corporate Social Responsibility นอกจากจะแปลว่าบริษัทแล้วยังมีความหมายแนวกว้างว่าเป็นการเกี่ยวข้องหรือร่วมกันโดยสมาชิกทุกคนในกลุ่ม Corporate ยังหมายถึงที่เกี่ยวกับบริษัทธุรกิจ (Business Corporation) และเมื่อตามคำศัพท์ไปดูคำว่า Corporation พบว่าหมายถึง 1) ธุรกิจขนาดใหญ่ และ 2) เมืองใหญ่บางเมืองในอังกฤษจะหมายถึงองค์กรท้องถิ่นที่รับผิดชอบการให้บริการสาธารณะ Corporate จึงหมายถึงองค์กรโดยไม่ได้เจาะจงว่าจะต้องเป็นองค์กรธุรกิจจะเป็นองค์กรภาครัฐหรือองค์กรไม่แสวงหากำไรก็ได้ (พิพัฒน์ นนทนารณ์, 2553b)

ความหมายของความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรคือการดำเนินงานขององค์กรที่ต้องรับผิดชอบต่อสังคมทั้งภายในและภายนอกองค์กรด้วยการดำเนินงานที่สร้างความสมดุลแก่เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างข้อได้เปรียบในการแข่งขันและการพัฒนาอย่างยั่งยืน (พิพัฒน์ นนทนารณ์, 2553a: 7-12) มาตรฐานความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรได้กำหนดรวมไปถึงบรรษัทภิบาลให้เป็นส่วนหนึ่งของมาตรฐานด้วย ดังนั้นในมุมมองนี้ CSR จึงกินความครอบคลุมถึงบรรษัทภิบาลด้วย (ISO, 2010: 20; กรมโรงงานอุตสาหกรรม, 2552: 13; และ สถาบันธุรกิจเพื่อสังคม, 2551: 10)

ในบางหน่วยงานมีการกำหนดแนวทางของธรรมาภิบาลสำหรับธุรกิจเช่นสถาบันพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่ได้กำหนดธรรมาภิบาลสำหรับธุรกิจ SMEs ทางด้านการปฏิบัติต่อพนักงาน การปฏิบัติต่อผู้บริโภค และการปฏิบัติด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้นยังมีการศึกษาธรรมาภิบาลของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมพบว่าภาวะผู้นำ แรงจูงใจภายใน และทัศนคติต่อธรรมาภิบาลมีผลทางบวกต่อธรรมาภิบาลของ SMEs (รัตติกรณ์ จงวิศาล, 2552: 90) จะเห็นได้ว่าขอบข่ายของธรรมาภิบาลที่กำหนดสำหรับ SMEs ได้กว้างไปถึงอาณาเขตทางด้าน CSR เช่นกัน

นอกจากนั้นในกรณีของนักบัญชีมีการกล่าวถึงกระแสความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรว่ามีส่วนเชื่อมโยงกับบรรษัทภิบาลและกล่าวถึงหน้าที่และความรับผิดชอบต่อสังคมของนักบัญชีต่อสังคมโดยระบุว่าบริษัทควรจะทำรายงานให้ครอบคลุมถึงความรับผิดชอบต่อสังคมหลังเศรษฐกิจตกต่ำในทศวรรษ 1930 พร้อมกับเรียกร้องให้จัดทำ Social Audit การบัญชีความรับผิดชอบต่อสังคมเป็นความพยายามที่จะนำเสนอข้อมูลต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งมีสิทธิที่จะได้รับรู้ข้อมูลของกิจการตามสมควร แนวคิดของการบัญชี

ความรับผิดชอบต่อสังคมจึงได้พัฒนาให้เกิดการบัญชีและการรายงานในรูปแบบต่าง ๆ มากขึ้นเช่นงบมูลค่าเพิ่ม การบัญชีสิ่งแวดล้อม การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับพนักงาน และการบัญชีทรัพยากรบุคคล (เสาวนีย์ ลิขณวัฒน์, 2548 ; และวิเชษฐ วิจารณ์สุกาญจน์, 2548) นักบัญชีเองก็สามารถสร้างความเสียหายได้ถ้าขาดความรับผิดชอบต่อสังคมเช่นกรณีของเอนรอนและเฮอร์เอนเดอร์สันที่ส่งผลกระทบต่อวิกฤตและความเชื่อถือทางด้านบรรษัทภิบาลต่อสหรัฐอเมริกาอย่างหนัก

อย่างไรก็ตามผู้เขียนมีความเห็นว่าระบบอภิบาลโดยเฉพาะบรรษัทภิบาลมีส่วนทับซ้อนกันกับ CSR โดยที่บรรษัทภิบาลเป็นการเน้นแนวปฏิบัติภายในที่จะทำให้องค์กรมีความโปร่งใสในการดำเนินงานสามารถที่จะตรวจสอบได้ เป็นการรับผิดชอบต่อสังคมภายในคือพนักงาน ผู้ถือหุ้น และคาบเกี่ยวไปยังบุคคลภายนอกบ้างเช่นเจ้าหน้าที่สถาบันการเงิน เป็นต้น ส่วนความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรเป็นการปฏิบัติขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อสังคมไม่ไปเบียดเบียนผู้อื่นและเป็นการรับผิดชอบต่อพื้นฐานของความสมัครใจที่มาจากสำนึกของความรับผิดชอบต่อสังคม อย่างไรก็ตามทั้งบรรษัทภิบาลและความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรล้วนมีพื้นฐานมาจากจริยธรรมธุรกิจที่กำหนดแนวทางการปฏิบัติที่ดีในการดำเนินธุรกิจ (พิพัฒน์ นนทนารณ์, 2553a : 81 ; 2555 : 64-67)

ข้อเสนอแนะ

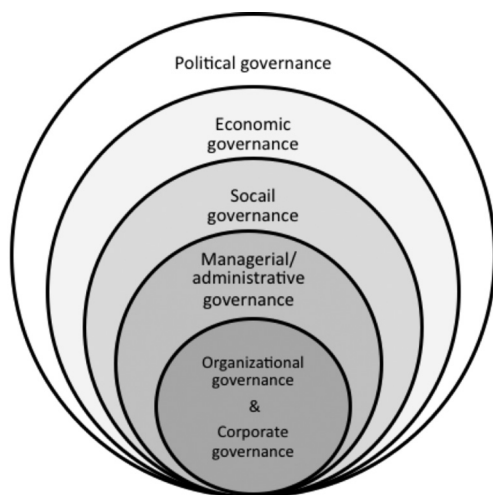
จากการศึกษาของ ADB ต่อระบบธรรมาภิบาลในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2542 และได้เสนอลำดับสำคัญในประเด็นธรรมาภิบาลของประเทศไทยที่ต้องดำเนินการคือ

- (1) สนับสนุนการกระจายอำนาจและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการตัดสินใจ
- (2) เสริมสร้างความเข้มแข็งทางด้านภาระรับผิดชอบต่อสังคมและความซื่อตรงในภาครัฐ
- (3) ส่งเสริมการส่งมอบบริการตามหน้าที่และปรับกระบวนการทั้งในและระหว่างส่วนงาน
- (4) ลดการแทรกแซงในทางเศรษฐกิจและปรับปรุงผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจ
- (5) ปรับปรุงการประสานงานระหว่างกาหนดและการนำนโยบายไปปฏิบัติ และ
- (6) สนับสนุนการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม (ADB, 1999 : 44-54)

กว่าสิบปีที่ผ่านมานับแต่รายงานของ ADB ประเทศไทยมีความก้าวหน้าในการนำระบบอภิบาลมาใช้ทั้งในภาครัฐและเอกชนดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นแต่ยังประสบปัญหาในการพัฒนาไม่ว่าจะเป็นการทุจริตคอร์รัปชัน ในภาครัฐ และการโกง

ตกแต่งบัญชีป็นหุ้นในภาคเอกชนดังที่ปรากฏเป็นข่าวอยู่เสมอ นอกจากนั้นจากการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์ปชั่นขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ ประจำปี พ.ศ.2554 ประเทศไทยสอบตกอยู่อันดับที่ 80 จาก 183 ประเทศ และได้ 3.4 คะแนนจาก 10 คะแนน สภาพเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าระบบอภิบาลในประเทศไทยยังขาดบางสิ่งบางอย่างไป ซึ่งจะขอเสนอแนะประเด็นให้พิจารณาดังต่อไปนี้

ประการแรก ควรพิจารณาถึงระบบอภิบาลในมิติอื่นนอกจากธรรมาภิบาลและบรรษัทภิบาลซึ่งยังเป็นระบบอภิบาลในระดับการบริหารภาครัฐและการจัดการภาคเอกชน แม้ว่าธรรมาภิบาลที่ใช้อยู่ในปัจจุบันก็เป็นเพียงธรรมาภิบาลด้านการบริหารที่ใช้กับการบริหารราชการแผ่นดินโดยเฉพาะกับข้าราชการประจำเท่านั้น เราควรที่จะพิจารณาธรรมาภิบาลทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเพิ่มเติมเข้ามาในกรอบการดำเนินงานด้านระบบอภิบาลของประเทศ จากภาพที่ 4 แสดงถึงระบบอภิบาลที่ประกอบด้วยธรรมาภิบาลด้านต่างๆ ในระดับมหภาคและจุลภาคซึ่งต่างก็มีส่วนร่วมหรือมีอิทธิพลต่อการพัฒนาประเทศโดยแสดงด้วยการที่วงกลมแต่ละวงจะสัมผัสกับการพัฒนา ถ้าได้สัมผัสไปพร้อมๆ กันทั้งหมดก็จะเกิดทำงานที่ครบวงจรของระบบอภิบาลที่ทำให้การพัฒนาเป็นไปตามจุดมุ่งหมาย



แผนภาพที่ 4 การบูรณาการของระบบอภิบาล

การบูรณาการระบบภิบาลจะเป็นการบูรณาการในระดับจุลภาคกับมหภาค และบูรณาการระบบภิบาลในระดับต่าง ๆ ของธรรมาภิบาลด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (ตารางที่ 2)

การบูรณาการระดับจุลภาคประเทศไทยได้มีการดำเนินการในส่วนนี้อยู่แล้วคือ ธรรมาภิบาลองค์กรหรือการกำกับดูแลองค์กรที่ดี (Organizational governance) ซึ่งใช้กับ องค์กรภาครัฐโดยสำนักงาน ก.พ.ร. และบรรษัทภิบาลหรือการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Corporate governance) ซึ่งใช้กับภาคเอกชนโดยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

สำหรับระดับมหภาคประกอบด้วยธรรมาภิบาลด้านการจัดการ/บริหารซึ่งก็คือ ธรรมาภิบาลหรือ good governance ที่เราใช้กันอยู่ในปัจจุบันและควรจะเป็นหลักการ ที่ใช้ในระดับมหภาคไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการแผ่นดิน หลักการธรรมาภิบาล สำหรับอุตสาหกรรมหรือวงการต่าง ๆ ทางภาคเอกชน เช่นธรรมาภิบาลสำหรับธุรกิจ SMEs ของสถาบันพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

ส่วนธรรมาภิบาลอีกสามระดับที่เหลือคือธรรมาภิบาลด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ล้วนมีอิทธิพลต่อธรรมาภิบาลด้านการจัดการ/บริหารและธรรมาภิบาล ระดับจุลภาค ธรรมาภิบาลด้านการเมืองจะมีอิทธิพลต่อเศรษฐกิจและสังคมมากจาก นโยบายต่าง ๆ ทางการเมืองที่ได้นำมาปฏิบัติแล้วแต่มีผลกระทบทางเศรษฐกิจ และสังคม ธรรมาภิบาลทางด้านเศรษฐกิจก็มีอิทธิพลอย่างมากต่อสังคม เนื่องจาก ประเทศไทยอยู่ในระบบทุนนิยมที่ให้ความสำคัญกับกลไกตลาด

ตารางที่ 2 ระบบภิบาลระดับมหภาคและจุลภาค

ระดับมหภาค	ระดับจุลภาค
• ธรรมาภิบาลด้านการจัดการ/บริหาร Good governance Managerial/Administrative governance • ธรรมาภิบาลด้านสังคมหรือพลเมือง Social or civil governance • ธรรมาภิบาลด้านเศรษฐกิจ Economic governance • ธรรมาภิบาลด้านการเมือง Political governance	• การกำกับดูแลองค์กรที่ดี ธรรมาภิบาลองค์กร Organizational governance • การกำกับดูแลกิจการที่ดี บรรษัทภิบาล Corporate governance

อย่างไรท่ตามธรรมาภิบาลด้านสังคมก็สามารทมีอิทธิพลต่อเศรษฐกิจและการเมืองด้วยเช่นกัน ตรงนี้เองที่ CSR จะเข้ามามีส่วนสำคัญที่ทาให้ธุรกิจ/เศรษฐกิจจะต้องหันมาใส่ใจต่อสังคมและสิ่งแวดลอมพรอม ๆ กับการทาการไรหรือหลักที่เรียกวาไตรการไร (Triple Bottom Line: TBL) สังคมยังกอให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้ด้วยการเลือกตั้งพรรคการเมืองที่สอดคล้องกับตน เช่นเดียวกนธรรมาภิบาลด้านเศรษฐกิจก็มีอิทธิพลต่อการเมืองได้เช่นกันถันักการเมืองชาธรรมาภิบาลด้านการเมืองบริหารเศรษฐกิจล้มเหลวรัฐบาลนั้นก็อยู่ได้ยากดังเช่นที่เกดขึ้นแล้วในกรณีที่เกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540

ประการที่สอง ให้แยกหลักการบริหารภิบาลสำหรับรัฐวิสาหกิจออกจากหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของบริษัทจดทะเบียน เนื่องจากลักษณะของรัฐวิสาหกิจมีความแตกต่างจากบริษัทจดทะเบียนทั่วไป และมีประชาชนเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียมากกว่า รัฐวิสาหกิจจะต้องดำเนินกิจการเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมแม้ว่าโครงการนั้นอาจจะไม่คุ้มค่า ซึ่งถ้าเป็นบริษัททั่วไปก็จะไม่ดำเนินการในโครงการนั้น แต่รัฐวิสาหกิจจะต้องดำเนินโครงการนั้นเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการเข้าถึงบริการต่าง ๆ ของประชาชน นอกจากนั้นการแยกหลักการบริหารภิบาลสำหรับรัฐวิสาหกิจยังช่วยให้เกิดการพัฒนา PPPs และดึงดูดเงินทุนเข้ามาในโครงการพัฒนาประเทศและผลักดันให้ประเทศไทยสามารถพัฒนา PPPs ไปสู่ขั้นตอนที่สูงกว่าได้

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการพัฒนาระบบภิบาลให้มีมาตรฐานครบถ้วนจะสามารถนำมาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศได้ โดยเฉพาะในยุคโลกาภิวัตน์ที่ทุกอย่างไหลเลื่อนไปได้อย่างเสรีไม่ว่าจะเป็นทุน สารสนเทศ ผู้คน ทำให้การปิดกั้นหรือแข่งประเทศไม่อาจทำได้เหมือนอย่างในอดีต ประเทศไทยจะต้องใช้ประโยชน์จากระบบภิบาลด้วยการเสริมสร้างระบบภิบาลให้ครบถ้วนเพื่อเชื่อมโยงกับ PPPs และการพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

เอกสารอ้างอิง

- กรมโรงงานอุตสาหกรรม. 2552. มาตรฐานความรับผิดชอบของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมต่อสังคม พ.ศ. 2552. กรุงเทพมหานคร : กรมโรงงานอุตสาหกรรม.
- ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. 2542a. ข้อพึงปฏิบัติที่ดีสำหรับกรรมการบริษัทจดทะเบียน. กรุงเทพมหานคร : ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย.
- _____. 2542b. แนวทางปฏิบัติที่ดีของคณะกรรมการตรวจสอบ. กรุงเทพมหานคร : ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย.

- _____. 2549. หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียน ปี 2549. กรุงเทพมหานคร : ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย.
- บุษบงชัยเจริญวัฒนะ และ บุญมีลี. 2550. รายงานการวิจัยตัวชี้วัดธรรมาภิบาล. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า.
- ปฐม มณีโรจน์. ภาษาสาธารณะ:ระบบกบิบาล (Governance).
<http://www.oknation.net/blog/DrPatom/2009/10/14/entry-1>.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พุทธศักราช 2550.
- พิพัฒน์ นนทธารณ์. 2553a. การจัดการความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร: การสร้างข้อได้เปรียบในการแข่งขันอย่างยั่งยืน. นนทบุรี : ธิงคัปปียอนด์.
- _____. 2553b. ทศนคติและการรับรู้ด้านความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรของชุมชนมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- _____. 2555. การจัดการจริยธรรมธุรกิจ: ฐานรากของซีเอสอาร์. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ผู้นำธุรกิจเพื่อสังคม.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.
- รัตติกรณ์ จงวิศาล. “ธรรมาภิบาลของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม.” วารสารพฤติกรรมศาสตร์ 15,1 (2552) : 76-94.
- วิเชษฐ์ ธิจนสุกาญจน. (2548). การบัญชีเพื่อความรับผิดชอบต่อสังคม: มิติใหม่ในการกำกับดูแลกิจการ ใน ศิลปพร ศรีจันเพชร. (บรรณาธิการ). การกำกับดูแลกิจการที่ดี: Corporate Governance. กรุงเทพฯ: คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 95-110.
- ศิลปพร ศรีจันเพชร. “ทฤษฎีบรรษัทภิบาล.” วารสารบริหารธุรกิจ 31,120 (ตุลาคม-ธันวาคม 2551)
- _____. “เปิดมุมมองของบรรษัทภิบาลไทย.” วารสารบริหารธุรกิจ 32,124 (ตุลาคม-ธันวาคม 2552)
- สถาบันธุรกิจเพื่อสังคม. 2551. เข้มทิศธุรกิจเพื่อสังคม. กรุงเทพมหานคร: สถาบันธุรกิจเพื่อสังคม.
- สถาบันพระปกเกล้า. 2545. โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาตัวชี้วัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. 2548. โครงการขยายผลเพื่อนำตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีระดับองค์กรไปสู่การปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. 2550. ตัวระดับการบริหารจัดการที่ดี. พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. 2551. ทศธรรม: ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า.

- สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย. 2006. **หลักการกำกับดูแลกิจการของ OECD.** กรุงเทพมหานคร : สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย.
- สถณี อาชวนันทกุล. 2549. “ธรรมาภิบาลในการกำกับดูแลตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย.” การสัมมนาวิชาการประจำปี 2549 เรื่อง สู่หนึ่งทศวรรษหลังวิกฤตเศรษฐกิจ : ได้เรียนรู้และปรับปรุงอะไรบ้าง?.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. 2552. **คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี.** กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- เสาวนีย์ ลิขิตวัฒน์. 2548. “การบัญชีเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสังคม.” ใน **การกำกับดูแลกิจการที่ดี: Corporate Governance**, 87-94. บรรณาธิการ โดย ศิลปพร ศรีจันทเพร. กรุงเทพมหานคร : คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
- อัญญา ชันธวิทย์. 2552. “การสร้างมูลค่ากิจการ บทบาทของการกำกับดูแลกิจการและการบริหารงานอย่างแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม” ใน **การกำกับดูแลเพื่อสร้างมูลค่ากิจการ**, 30-32. บรรณาธิการ โดย อัญญา ชันธวิทย์ ศิลปพร ศรีจันทเพร และเดือนเพ็ญ จันทร์ศิริศรี. กรุงเทพมหานคร : ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย.
- ADB. 1999. **Governance in Thailand : Challenges, Issues and Prospects.** ADB : Manila.
- Claessens, Stijn. 2003. **Corporate Governance and Development.** Washington D.C. : IBRD.
- Colley, John L., Jr., et al. 2005. **What is Corporate Governance?**. New York : McGraw-Hill.
- Esteve, Gustavo. 1999. “Development.” In **The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power**, 6-25. Edited by Wolfgang Sachs. London : Zed Books.
- Gee. 1992. **The Financial Aspects of Corporate Governance.** London : Gee.
- International Finance Corporation. 2009. **Practical Guide to Corporate Governance : Experience from the Latin American Companies Circle.** Washington D.C. : IFC.
- ISO. 2010. **ISO 26000 : Guidance on Social Responsibility.** Geneva : ISO.
- OECD. 2005. **OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises.** Paris : OECD.
- OPM and CIPFA. 2004. **The Good Governance Standard for Public Services.** London : OPM and CIPFA.
- UNDP. **National Program for Strengthening Good Governance for Poverty Reduction in Rwanda.** <http://www.undp.org.rw/Democratic-project46259.html?id=112>
- UNECA. 2007. **An Overview of Corporate Governance and Accountability in Southern Africa.** Addis Ababa, Ethiopia : ECA.
- United Nations. 2008. **Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships.** New York : United Nations.